Betrachtungen über die Aufhebung aller Zölle vom Standpunkt der Besteuerung.

Von Dr. C. F. Freiherr von Hock.

Litteratur.

1. *Suppression des Douanes. Discussion de la proposition de M. Joffroy. Chambre de commerce d'Anvers. Anvers, de Decken.* 1861. 8. S. XVI und 119.
2. *Lettre à Mr. Coomans. La suppression des douanes et des accises au point de vue de la charité. Discours destiné au congrès de Malines par Alexis Joffroy. Anvers. Legros & Decken.* 1846. 8. S. 19.
3. *Debats du congrès d'Amsterdam. Association internationale pour la suppression des douanes. Bruxelles. Lelong* 1865. 8. S. 62.

Jede Ansicht gewinnt dadurch an Bestimmtheit und Schärfe, dass man sie mit anderen ihr entgegenstehenden vergleicht, aber das Urtheil über sie wird schief und einseitig, wenn man stets nur einen ihrer Gegensätze ins Auge fasst. Aehnlich ist es dem Zollsysteme gegangen, das allmälig in Europa zur Herrschaft gelangt und in den letzten Jahren durch die in Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Italien und dem deutschen Zollvereine vollendete und in Oesterreich angebahnte Zollreform so glänzende Siege errungen hat. Es wurde bisher fast ausschliessend im Gegensatze zu dem alten Schutz- und Prohibitiv-Zollsysteme betrachtet, im Kampfe, mit welchem es sich entwickelt hat, es wurde daher nur als eine Negation dieses letzteren aufgefasst und in seiner Erörterung blieb alles bis auf seinen Namen herab auf Behand-

lung jenes Gegensatzes beschränkt. Man nannte es z. B. Freihandelssystem, weil es den internationalen Verkehr von allen jenen Schranken und Lasten befreite, welche Prohibition und Schutzzoll ihm auferlegt hatten; über sein Wesen und seine wissenschaftliche Berechtigung wurde sich fast durchgehends ausgeschwiegen.

Es ist darum von Wichtigkeit und wird zur gründlicheren Würdigung des neuen Systems wesentlich beitragen, dass gegen dasselbe allmälig ein Gegensatz ganz anderer Art als jener, welchem die Prohibition und der Schutzzoll angehört, aufgetaucht ist. Es tritt nemlich eine Ansicht auf, und sie hat bereits enthusiastische Anhänger und unter diesen Schriftsteller von Bedeutung gewonnen und die Handelskammern von Antwerpen und Verviers, der Handelsrath Belgiens und trotz der Einsprache eines Wolowsky und Baudrillart die grosse Mehrheit der Mitglieder der volkswirthschaftlichen Congresse in Gent und Amsterdam haben sich für sie ausgesprochen, welche die Aufhebung aller Zölle und Zollschranken fordert, selbst wenn dadurch manche innere Steuern, Staatsmonopole und Consumtionsabgaben, und die Bestreitung mancher Staatsauslage unmöglich gemacht werden sollten.

Der Gegensatz zwischen dem jetzt gültigen System und jenen der Prohibition und des Schutzzolles bestand darin, dass jenes behauptete, die Zölle seien eine Abgabe und sollten nichts als eine Abgabe sein, nicht aber anderen als irrational nachgewiesenen Zwecken dienen; jene Neuesten aber erklären, die Abgabe, welche durch die Zölle erhoben werden soll, sei eine ungerechte und unzweckmässige und sie machen dem jetzigen Systeme seinen rechtlichen Bestand und selbst seinen Namen streitig, denn der Handel sei nicht frei, so lange er Zöllen und den durch deren Einhebung und Sicherung bedingten Beschränkungen unterworfen ist; nur den Kämpfern für die Beseitigung aller Zollschranken gebühre fortan der Name der Freihändler mit dem Lobe und dem Tadel, der daran geknüpft ist.

Der Vertheidigung dieser Ansicht sind auch die Brochüren gewidmet, die wir am Eingange dieses Aufsatzes angeführt haben. Herr Joffroy, Fabrikant in Aureu in Belgien, ist nemlich einer der ersten und wärmsten Anhänger dieser Lehre und er legt ihr

solchen ethischen Werth bei, dass er sogar in der Brochüre 2. dem katholischen Congresse in Mecheln zum Vorwurfe macht, dieselbe nicht unter andern frommen Werken zur Discussion zugelassen zu haben.

Wir unsererseits stehen nun auf der Seite derjenigen, welche für den Fortbestand von Zöllen als einer Abgabe kämpfen. Wir gehen sogar noch weiter und haben auch gegen die Benutzung von Zöllen zu Schutzzwecken in einem gewissen Maasse nichts einzuwenden, allein hiezu bewegen uns lediglich Rücksichten der Praxis, welche mit früheren Zuständen und deren Wirkungen nie ganz und mit Einem Schlage brechen kann, vom Standpunkte der Wissenschaft aus sind wir gegen jeden Schutzzoll. Vielleicht wird die Vertheidigung unserer Ansicht einen Beitrag zur Vervollkommnung der Theorie der Zölle bieten.

Vor allem scheiden wir die Aus- und die Durchfuhrzölle von der Vertheidigung aus. Alle Gewinne, welche durch die ausgeführte Waare vom Inländer gemacht wurden, sind schon auf andere Weise versteuert, und zur Besteuerung der Gewinne, welche der Ausländer im Auslande mit der Waare macht, ist ein Rechtsgrund nicht vorhanden, die Gestattung der Durchfuhr ist kein Dienst, für welchen ein Entgelt gefordert werden kann, und solche Forderungen könnten leicht unliebsame Repressalien hervorrufen, und endlich ist es nicht räthlich den eigenen Waaren durch eine Steuer die Concurrenz auf dem fremden Markte zu erschweren oder den Durchzug fremder Waaren vom Lande abzulenken.

Die Einfuhrzölle, um welche allein es zu thun ist, gehören zweifellos in die Reihe der indirecten und zwar zumeist der Consumtionsabgaben, denn Jeder, der zufällig eine Waare über die Zolllinie einbringt oder aus der zollamtlichen Niederlage behebt, ohne Rücksicht auf Vermögen und Einkommen und ohne Unterscheidung, ob er die Waare zur eigenen Benutzung bestimmt oder Anderen überlässt, ist zollpflichtig, und die zollpflichtigen Waaren selbst sind in der Regel zur Befriedigung von Genüssen bestimmt.

Man kann nun nicht sagen, dass die Einhebung von indirecten Abgaben in Form von Zöllen etwas Tadelnswerthes sei.

Die Einhebung findet ohne allzuweit sich erstreckende Kontrolen statt, denn vom ganzen Staatsgebiete ist es eine einzige Linie, die Zolllinie, auf welche sie sich beziehen und selbst hier beschränken sie sich darauf, dass die Waare auf keiner anderen als der gewöhnlichen dem kaufmännischen Verkehr gewidmeten Strasse jene Linie überschreiten darf und bei einem Amte der Revision unterzogen werden muss. Eine weitere Kontrole findet nur dann statt, wenn der Steuerpflichtige, um sich anderweitige Erleichterungen in der Entrichtung der Steuer zuzuwenden, freiwillig sich derselben unterzieht z. B. die Begleitschein-, die Niederlagscontrolle u. dgl. m. Von allen den zahlreichen Personen, welche mit der Waare zu thun haben, ist es ferner eine einzige, der Waarenführer, welche durch die Kontrole betheiligt erscheint. Der Zollkredit setzt den Zahler in den Stand, die Steuer nicht eher zu entrichten, als bis er dieselbe von dem letzten Käufer, welcher unter der Voraussetzung, dass der Zoll eine Consumtionsabgabe darstelle und durch die Steuer getroffen werden soll, im Kaufpreise der Waare bezahlt erhalten hat. Die Steuer kann endlich auf solche Objecte und mit solchen Beträgen umgelegt werden, dass sie den Verbrauch nicht ohne Noth vermindert, nicht Gegenstände des unentbehrlichen Bedarfes der unbemittelten Volksklassen oder der besteuerten weiteren Verarbeitung und Vollendung trifft. Vergleichen wir den Zoll mit anderen indirecten Abgaben, so treten seine Vorzüge um so entscheidender hervor. Die Besteuerung bei der Einfuhr in geschlossene Städte (das Octroi, wenn sie für Rechnung von Communen geschieht) schafft eben so viele Zolllinien im Innern, als es solche Orte giebt, die Besteuerung beim Verschleisse baut Zollschranken um die einzelnen Verschleissstätten auf, die Steuererhebung bei den Consumenten führt zu den gehässigsten Gewaltmaassregeln gegen den Einzelnen, und alle lassen den Schmuggel, der beim Zoll auf die Grenze beschränkt bleibt, mitten in's Innere, in unsere Strassen, Häuser und Zimmer eindringen. Die Kosten der Einhebung sind beim Zolle wohl bedeutend, da sie die Ueberwachung der gesammten Zolllinie voraussetzt, allein man darf nicht übersehen, dass ohne Erhebung von Zöllen und ohne die ihr entsprechende Ueberwachung der Grenze auch eine grosse Zahl gerade solcher innerer

Steuern unmöglich wird, welche unter allen die für den Verkehr am wenigsten lästigen sind. Besteht kein Zoll und keine Grenzüberwachung, so ist die Erbebung der Tabak- und Salzsteuer in Form des Monopols, der Steuer von Branntwein und Bier bei der Erzeugung unmöglich, und man müsste auf solche Einhebungsformen übergehen, deren Nachtheile wir bereits oben dargestellt haben, also entweder auf die Besteuerung bei dem einzelnen Konsumenten, oder unter Aufgebung eines nicht unbedeutenden Theiles des Ertrags auf die Besteuerung des Kleinverschleisses, beide Einhebungsarten wären ebenfalls mit einem bedeutenden Kostenaufwand verbunden.

Vorausgesetzt, dass indirecte Abgaben bestehen sollen und dürfen, ist also der Zoll eine der zweckmässigsten, ja der unentbehrlichsten Arten derselben; die Gegner der Zölle sind darum genöthigt, die Zweckmässigkeit aller indirecten Besteuerung zu bestreiten.

Was sie für ihre Sache anführen, ist das Alte, schon oft Vorgebrachte: bei der indirecten Besteuerung seien die Kosten der Einhebung beträchtlich, man wisse nicht wer und in welchem Verhältniss zu seinem Einkommen man zahle, und es liege etwas eines fortgeschrittenen Staatswesens Unwürdiges darin, die Grösse der Forderung, die an den Einzelnen gestellt werde, zu verschweigen und ihn gewissermaassen unwillkührlich zahlen zu lassen. — Ueberzeugend sind diese Gründe nicht. — Ausser bei der Einkommens- und Vermögenssteuer bleibt auch bei den directen Steuern ungewiss, wer und in welchem Verhältniss zu seinem Einkommen er zahlt, ja die indirecten Steuern haben das voraus, dass der Staat weiss und voraussetzt, dieselben werden nicht von dem Gewerbetreibenden, von dem er sie einhebt, sondern von den Konsumenten bezahlt und dass er die Steuer hienach bemisst, während bei der directen Steuer der Staat von der entgegengesetzten Voraussetzung ausgeht und daher bei der Bemessung auf die Ueberwälzung in der Regel nicht Rücksicht nimmt. Einkommen und Vermögen entziehen sich dergestalt der genauen Ermittlung, dass durch die Steuern auf dieselben nie ein die Staatsbedürfnisse deckender Betrag erzielt wird, namentlich sind es die sehr grossen und die sehr kleinen Einkommen, welche

die Steuer fast nie vollständig erfasst, bei den letzteren ist auch die Schwierigkeit und die Gehässigkeit der Einhebung ein nicht zu unterschätzendes Hinderniss. Auch wird die Demoralisation des Volkes durch die Einkommen- und Vermögenssteuer in weitere und höhere Schichten verbreitet, als durch Accisen und Zölle. Die indirecten Abgaben haben endlich das Maass ihrer Zweckmässigkeit in sich selbst, in der Grösse und Zunahme ihres Ertrags wenn sie zweckmässig umgelegt sind, und in den entgegengesetzten Erscheinungen, wenn diess nicht der Fall ist, und sehr häufig ist das Bestreben des Steuerpflichtigen, ihre Last zu vermindern, der Hebel zu den bedeutendsten industriellen Fortschritten; die dire→cten Steuern können diese Vorzüge seltener und unter ihnen die Einkommen- und Vermögenssteuer gar nicht für sich in Anspruch nehmen.

Es würde uns weit über das gesteckte Ziel hinausführen, wollten wir die Frage der indirecten Besteuerung hier in vollem Umfange behandeln, aber noch weiter würden wir uns verirren, wenn wir das letzte Argument der Freihändler: auf Verringerung der Auslagen des Staates, namentlich jener für das stehende Heer, die Kriegsflotte, die Verwaltung hinzuarbeiten, um dadurch die Beseitigung der indirecten Abgaben, insoweit sie vom Bestande der Zollschranken abhängen, zu erzielen, hier mit grosser Ausführlichkeit besprechen wollten. Ersparungen in den Staatsauslagen, für so wünschenswerth wir sie auch erkennen, sind durch die Zwecke des Staates und die Nothwendigkeit ihrer Erfüllung bedingt, und es gibt am Ende eine Grenze, unter die ohne Aufopferung wichtiger Interessen nicht zurückgegangen werden darf. Ob diese Grenze soweit herabgerückt werden kann, dass die Zölle und alle durch den Bestand von Zollschranken bedingten indirecten Abgaben aufgehoben werden könnten, ist eine Frage, die jeder einzelne Staat für sich zu beantworten hat, und selbst derjenige, der sie bejahend zu beantworten im Stande wäre, hat sich die weitere Frage zu stellen, ob es nicht andere Abgaben gäbe, die nachtheiliger auf den Verkehr und den Wohlstand des Volkes wirken als die Zölle und was mit ihnen zusammenhängt und deren Beseitigung daher ein dringenderes Bedürfniss sei. Allzuhohe Grundsteuern, Gebühren von Rechtsgeschäften, Weg- und

Brückenmäuthe, Eisenbahn-, Post- und Telegraphengebühren sind weit gemeinschädlicher und drückender als mässige Zölle auf Consumtibilien.

Es drängt sich aber noch eine andere Betrachtung auf, welche mehr als alles bisher Gesagte für den Fortbestand von Zöllen sprechen dürfte. Bekanntlich lassen sich alle Steuern, wenn man von ihrem ethischen Charakter als Beiträge freier Bürger zur Pflege ihres Gemeinwesens absieht, als Entgelte für die vom Staate dem Einzelnen gewährten Vortheile auffassen, als Entgelt für den Schutz der Person und der Möglichkeit des Erwerbs, für den Schutz des erworbenen Einkommens oder der dadurch erkauften Genüsse und für die vom Staate und dessen Organen erwiesenen besonderen Dienste. Diese Entgelte zu entrichten hat der Fremde, der im Staate lebt, Einkommen aus demselben bezieht oder vom Staate besondere Dienste in Anspruch nimmt, dieselbe Verpflichtung wie der Staatsbürger, eben weil auch die entsprechenden Vortheile ihm zu Gute kommen, aber um das Einkommen des Fremden, der ausser dem Staate lebt, aus dem Absatze seiner Waaren im Staate zu treffen, gibt es kein anderes Mittel als den Zoll. Man kann diesem Fremden keine Einkommen- und keine Consumtionssteuer auferlegen, eben weil er nicht im Staate lebt, es bleibt also nichts übrig, als seine Waare zu treffen. Der Zoll hat in dieser Auffassung nicht den Charakter einer Consumtionsabgabe, denn er soll der Absicht nach nicht den inländischen Consumenten, sondern den ausländischen Verkäufer besteuern, aber er hat jenen eines Surrogates der Einkommensteuer, welche dem Fremden unmittelbar aufzuerlegen der Staat nicht im Stande ist. Es kann sein, dass der betreffende Staat eine Abgabe unter dem Namen Einkommensteuer bei sich gar nicht eingeführt hat, oder dass die Steuer, die er so nennt, bei weitem nicht alle jene Abgaben darstellt, welche direct oder indirect das Einkommen treffen, aber alles das ändert nichts an dem eben dargestellten Charakter des Zolles, dieser soll eben gegenüber dem Einkommen des Fremden von dem Absatz seiner Waaren im Lande die Summe aller jener Steuern ersetzen, welche unter den verschiedensten Formen vom Einkommen des Inländers erhoben werden. Ebenso sind die Zölle in dieser Bedeutung ganz

unabhängig von der Grösse der Steuern zu bemessen, welche der Fremde in seiner Heimath zu zahlen hat, denn sie beruhen auf dem Recht jedes Staates, von dem innerhalb seines Gebietes erworbenen Einkommen eine Abgabe zu beziehen, und dieses Recht wird durch die Höhe der Steuersumme, welche der Fremde in seiner Heimath zu entrichten hat, gar nicht berührt.

Der Verfasser dieses Aufsatzes, welcher diese Theorie der Zölle schon 1845 gelehrt hat, hat den innerhalb dieser Grenze gehaltenen Zoll einen Ausgleichungszoll genannt, eben weil er bestimmt ist, die Steuer des Fremden jener des Einheimischen gleich zu stellen; allein dieser Name hat zu manchen Missdeutungen Anlass gegeben, nemlich als wenn darunter ein verkappter Schutzzoll begriffen sei, eine Ausgleichung der Verschiedenheit der Lage des aus- und des inländischen Producenten oder wenigstens der von beiden in ihrer Heimath getragenen Steuerlast. Die gegenwärtige Darstellung zeigt, dass der Zoll, wie er hier begründet erscheint, keinem der beiden Zwecke dient, seine Aufgabe ist, das Einkommen des Fremden vom Absatz seiner Waaren im Staate zu besteuern, auf die Productions- oder Steuerlage dieses Fremden, gegenüber jener des einheimischen Concurrenten kömmt es nicht an.

Auch wäre es ein Fehler, alle bestehenden Zölle auf diese Theorie zurückzuführen, denn nur diejenigen aus ihnen erscheinen dadurch begründet, welche so gering bemessen sind, dass sie blos als Ersatz der Einkommensteuer des Inländers angesehen werden können, und welche das ausländische Erzeugniss treffen, während es im Inlande ganz gleichartige gibt und diese mit einer Consumtionsabgabe gar nicht oder wenigstens nicht in gleich hohem Maasse belegt werden, alle anderen Zölle sind Schutzzölle oder Verzehrungssteuern. Ebenso soll durch diese Theorie nichts weniger bewiesen werden, als dass alle Erzeugnisse des Auslandes mit einem Zoll zu belegen seien, und dass es ein Unrecht gegen die Erzeuger im Inlande sei, diese Belegung zu unterlassen. Es gibt Gründe genug, welche den Staat zu bestimmen vermögen, von seinem Besteuerungsrecht gegenüber dem Gewinne der Fremden nicht Gebrauch zu machen, und welche ihn auch gegenüber den scheinbar dadurch benachtheiligten inländischen Concurrenten

zu rechtfertigen im Stande sind, wenn z. B. das Land des unbesteuerten Gegenstandes der Einfuhr bedarf, wenn er als Roh- oder Hilfsstoff der Industrie verwendet wird und diese dem Ackerbau reichlich den Nachtheil ersetzt, den ihm jene unbesteuerte Zulassung etwa verursacht, wenn die Verhältnisse des Marktes dauernd oder doch häufig derart sind, dass der Zoll nicht vom ausländischen Verkäufer, sondern vom inländischen Käufer getragen würde, und wenn endlich durch die zollfreie Zulassung das Princip des Freihandels, sei es vertragsmässig, sei es im Wege der moralischen Ueberzeugung, dergestalt verbreitet wird, dass dadurch dem Lande auf fremden Märkten überwiegende Vortheile erwachsen. Das zuletzt erwähnte Motiv dürfte wahrscheinlich England geleitet haben, als es auf die Besteuerung der fremden Waaren mit Ausnahme einzelner Verzehrungsgegenstände, deren Erzeugung im Lande, falls sie überhaupt dort möglich erscheint, theils verboten, theils gleichhoch wie das Product des Auslandes versteuert ist, gänzlich verzichtete, und auf der anderen Seite ist es bis itzt nur die Schweiz, und selbst diese mit einzelnen Ausnahmen, welche in ihrem Zollsystem die hier dargestellte Theorie in ihrer Reinheit zur Richtschnur genommen hat.

Der Schluss unserer Betrachtung ist also der: Im Gegensatz zu der eigentlichen Freihandelstheorie spricht sich die Wissenschaft zwar gegen alle Schutzzollsysteme, aber für den Fortbestand des Zolles theils als einer Konsumtionsabgabe theils als einer Ausgleichungssteuer aus.
